

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE 3/2007
Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Dr Małgorzata Kurlito
Uniwersytet Jagielloński

ZAGROŻENIA I SZANSE ROZWOJU ORGANIZACJI POŻYTKU PUBLICZNEGO NA PRZYKŁADZIE KRAKOWA

Streszczenie

W artykule przedstawiono potencjalne zagrożenia i szanse rozwoju organizacji pożytku publicznego na podstawie przeprowadzonych badań własnych organizacji pozarządowych, mających status organizacji pożytku publicznego działających na terenie Krakowa.

Summary

The weaknesses and opportunities of development the Public Benefits Organizations in Cracow

This paper presents threats and prospects for Public Benefit Organizations on the ground of own research all non profit organizations with Public Benefit Status. The article is based on research this institutions in Cracow.

Zmiany ustrojowe zapoczątkowane w Polsce w 1989 roku w Polsce przyniosły nie tylko wolność polityczną i gospodarczą, ale także dały początek odbudowie społeczeństwa obywatelskiego, w którym ważną rolę odgrywają organizacje pozarządowe, określane jako sektor *non-profit* lub trzeci sektor. Celem wzmocnienia trzeciego sektora i jego aktywizacji w dniu 24 kwietnia 2003 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa ta wprowadziła nowe rozwiązania prawne, które w zamierzeniu ustawodawcy miały usprawnić funkcjonowanie organizacji pozarządowych i zwiększyć ich skuteczność w działaniu na rzecz dobra ogółu. Należy jednak zauważyć, że po około 3-letnim okresie funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z ponad 63 tysięcy dotych-

czas działających organizacji pozarządowych tylko około 5000 uzyskało status organizacji pożytku publicznego. Jednocześnie największy udział w organizacjach pożytku publicznego mają podmioty działające w formie organizacyjno-prawnej stowarzyszeń oraz fundacji, natomiast podmiotów o innych strukturach organizacyjno-prawnych, w tym instytucji i podmiotów kościelnych, jest bardzo niewiele. Biorąc pod uwagę liczbę osób zatrudnionych w sektorze *non-profit* w Polsce w porównaniu z innymi krajami, kształtuje się ono poniżej średniej i wynosi około 1%, podczas gdy w USA stanowi 7,8%, w Wielkiej Brytanii – 6,2%, w Niemczech i we Francji po 4,9 %¹. Świadczy to, niestety, o słabym rozwoju społeczeństwa polskiego jako społeczeństwa obywatelskiego².

Celem ustalenia przyczyn niewielkiego zainteresowania organizacji pozarządowych nowymi rozwiązaniami prawnymi zbadano wszystkie podmioty mające status organizacji pożytku publicznego, zarejestrowane w Krakowie w Krajowym Rejestrze Sądowym. W Krakowie z ogólnej liczby 153 podmiotów o takim statusie na dzień 15 września 2006 roku w formie fundacji działało 57 podmiotów, 91 w formie stowarzyszeń oraz tylko pięć w innych formach organizacyjno-prawnych.

Podmioty te działają w różnych sferach użyteczności publicznej. Zgodnie z przywołaną ustawą, organizacje pożytku publicznego mogą prowadzić następującą działalność: działalność nieodpłatną pożytku publicznego, działalność odpłatną pożytku publicznego oraz działalność gospodarczą. Jednocześnie wszystkie rodzaje działalności mogą być prowadzone równocześnie, a wybór należy do organizacji. Rodzaje prowadzonych działalności z wyszczególnieniem fundacji, stowarzyszeń oraz podmiotów o innych strukturach organizacyjno-prawnych przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 1

Liczba podmiotów mających status organizacji pożytku publicznego zarejestrowanych w Krakowie na tle Polski (według rejestru na dzień 15 września 2006 roku)

Lp.	Forma organizacyjno-prawna podmiotu	Kraków		Polska	
		Liczba	%	Liczba	%
1.	Fundacje	57	37,2	1056	22,6
2.	Stowarzyszenia	91	59,5	3559	76,0
3.	Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością	0	0	2	0,04
4.	Spółki akcyjne	0	0	3	0,04
5.	Inne (kościelne osoby prawne, związki i inne)	5	3,3	62	1,3
Razem:		153	100	4682	100

Źródło: opracowanie własne.

¹ E. Leś, S. Nałęcz, J. Wygnański, S. Toepler, L. Salamon, *Sektor non-profit w Polsce. Szkic do portretu*, Instytut Studiów Politycznych PAN, The Johns Hopkins University, Warszawa 2000, s. 6.

² Za: <http://www.pozYTEK.gov.pl/Aktualnosci,454.html>

Tabela 2

Rodzaj prowadzonej działalności w grupie podmiotów: fundacje, stowarzyszenia i inne podmioty

Lp.	Rodzaj prowadzonej działalności	Fundacje		Stowarzyszenia		Inne podmioty	
		Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%
1.	Tylko działalność nieodpłatna pożytku publicznego	23	40,4	42	46,1	3	60
2.	Tylko działalność odpłatna pożytku publicznego	2	3,5	3	3,2	0	0
3.	Działalność odpłatna i nieodpłatna pożytku publicznego	11	19,3	28	31,1	2	40
4.	Działalność nieodpłatna pożytku publicznego oraz działalność gospodarcza	13	22,8	8	8,7	0	0
5.	Działalność odpłatna pożytku publicznego i działalność gospodarcza	1	1,7	0	0	0	0
6.	Działalność nieodpłatna i działalność odpłatna pożytku publicznego oraz działalność gospodarcza	7	12,3	10	10,9	0	0
Ogółem:		57	100	91	100	5	100

Źródło: badania własne.

Z przeprowadzonych badań wynika, że wiele podmiotów prowadzi działalność pożytku publicznego oraz działalność gospodarczą w tych samych dziedzinach aktywności. Zbieżność przedmiotu aktywności w działalności nieodpłatnej i odpłatnej pożytku publicznego oraz w działalności nieodpłatnej pożytku publicznego i działalności gospodarczej może być przyczyną braku możliwości dostatecznego rozdzielenia tych dwóch porządków. Ponadto wprowadzenie przez ustawodawcę możliwości wykonywania działalności odpłatnej pożytku publicznego również może wpłynąć na zaburzenie relacji pomiędzy tą działalnością a działalnością gospodarczą z uwagi na fakt, że organizacja może „nie zauważyć”, kiedy działalność odpłatna pożytku publicznego przekształci się w działalność gospodarczą. W trakcie analizy akt sądowych podmiotów mających status organizacji pożytku publicznego, zarejestrowanych w Krakowie na dzień 15 września 2006 roku, zauważono kolejną, bardzo ważną nieprawidłowość polegającą na tym, że istnieją organizacje, które – zgodnie z wpisem – prowadzą działalność nieodpłatną pożytku publicznego, odpłatną pożytku publicznego oraz gospodarczą w tym samym zakresie, chociaż ustawodawca zakazał prowadzenia działalności odpłatnej pożytku publicznego i gospodarczej w tym samym przedmiocie.

Jako działalność nieodpłatną pożytku publicznego ustawodawca zakwalifikował świadczenie na podstawie stosunku prawnego usług, za które podmiot nie pobiera wynagrodzenia. Natomiast za odpłatną działalność pożytku publicznego uznano wykonywanie zadań należących do sfery zadań publicznych oraz sprzedaż towarów lub usług wytworzonych bądź świadczonych przez osoby bezpośrednio korzystające z działalności pożytku publicznego, z tym że pozyskane wynagrodzenie w odniesieniu do działalności danego rodzaju nie przekroczy bezpośrednich kosztów tej działalności. Tymczasem działalność gospodarcza to działalność zarobkowa, nastawiona na zysk.

Organizacje pożytku publicznego mogą prowadzić działalność w różnych sferach zadań publicznych, między innymi takich jak:

1. Ochrona i promocja zdrowia.
2. Pomoc społeczna i działalność charytatywna na rzecz osób niepełnosprawnych.
3. Edukacja i oświata.
4. Kultura i sztuka.
5. Turystyka, krajoznawstwo oraz wypoczynek dzieci i młodzieży.
6. Ochrona środowiska i ekologia.
7. Społeczność lokalna.
8. Sport i kultura fizyczna.

Rodzaje prowadzonej działalności przez podmioty mające status organizacji pożytku publicznego w badanej populacji przedstawiono w tabeli 3.

Z analizy przeprowadzonych badań wynika, że najczęściej organizacji pożytku publicznego prowadzi działalność w zakresie edukacji i oświaty, czyli około 30%, najmniej natomiast w zakresie tzw. społeczności lokalnej. Do popularnej sfery zadań publicznych należy również ochrona i promocja zdrowia (około 21%) oraz pomoc społeczna (około 19%). Należy zauważyć, że preferencje fundacji i stowarzyszeń co do obszaru zadań publicznych różnią się między sobą. Najpopularniejsza sfera działalności dla fundacji to ochrona i promocja zdrowia. Dla tej grupy podmiotów stanowi ona około 33%, podczas gdy stowarzyszenia w tym zakresie są aktywne tylko w około 14%. Odwrotna proporcja występuje w działalności stowarzyszeń, które najczęściej preferują zadania w zakresie pomocy społecznej (około 21% oraz odpowiednio dla fundacji – 14%), a także w sporcie i rekreacji (około 16% i odpowiednio dla fundacji około 4%). Należy zwrócić uwagę na fakt, że w sferze edukacji i oświaty obie badane grupy wykazują podobną aktywność w ujęciu procentowym (fundacje i stowarzyszenia około 23%). Inne organizacje, w tym podmioty kościelne, najczęściej realizują zadania publiczne w sferze pomocy społecznej.

Jak na wstępie zaznaczono, ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie miała umocnić pozycję organizacji pozarządowych w społeczeństwie obywatelskim oraz ułatwić ich współpracę z organami samorządowymi i rządowymi. Ustawa ta wprowadziła pewne udogodnienia i przywileje

mające zachęcić podmioty do ubiegania się o status organizacji pożytku publicznego.

Tabela 3

Rodzaj prowadzonej działalności przez podmioty posiadające status OPP

Rodzaj prowadzonej działalności	Rodzaje podmiotów							
	Ogółem	%	Fundacje	%	Stowarzyszenia	%	Inne	%
Ochrona i promocja zdrowia	32	20,9	19	33,3	13	14,3	0	0
Pomoc społeczna i działalność charytatywna na rzecz osób niepełnosprawnych	29	18,9	8	14,0	19	20,9	2	40
Edukacja i oświata	35	22,9	13	22,8	21	23,1	1	20
Kultura i sztuka	9	5,9	6	10,5	3	3,3	0	0
Turystyka, krajoznawstwo oraz wypoczynek dzieci i młodzieży	5	3,3	1	1,7	4	4,4	0	0
Ochrona środowiska i ekologia	10	6,5	2	3,5	7	7,7	1	20
Spółeczność lokalna	2	1,3	1	1,7	1	1,1	0	0
Sport i kultura fizyczna	18	11,8	2	3,5	15	16,5	1	20
Pozostała działalność	13	8,5	5	8,8	8	8,8	0	
Razem	153	100	57	100	91	100	5	100

Źródło: badanie własne.

Z wypowiedzi reprezentantów podmiotów mających status organizacji pożytku publicznego wynika, że praktycznie wszyscy respondenci stwierdzili, iż warto było podjąć działania, których celem było uzyskanie takiego statusu. Ankietowani stwierdzili, że jego uzyskanie rozszerzyło perspektywę działalności statutowej. Ponadto około jedna trzecia respondentów wiąże z tym statusem zwiększenie liczby podmiotów chcących współpracować z organizacją, tyle samo także stwierdziło, że dzięki statusowi zwiększył się prestiż ich organizacji. Należy podkreślić, że znaczna część badanych wskazała, iż uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego nie wpłynęło na zmianę zarządzania podmiotem. Wynika to prawdopodobnie z rozbudowanej struktury administracyjnej, dzięki której dodatkowe obowiązki związane ze statusem organizacji pożytku publicznego nie wymagają wprowadzenia zmian organizacyjnych. Nieco inaczej wygląda sytuacja niewielkich organizacji. Podmioty o mało rozbudowanej strukturze organizacyjnej, pozyskując przedmiotowy status, muszą dokonać zmian w zarządzaniu, zwłaszcza w dziedzinie gospodarki zasobami finansowymi, a niejednokrotnie dokonać również zmian wewnątrz organizacji.

Jednym z najważniejszych problemów, z jakimi na co dzień stykają się organizacje pozarządowe, w tym podmioty mające status organizacji pożytku publicznego, są ich finanse. Należy podkreślić, że sytuacja finansowa organizacji pożytku publicznego wpływa w sposób decydujący na skuteczność działania i wypełniania statutowych zobowiązań. Każde zatem dodatkowe źródło pozyskania środków finansowych ma duże znaczenie dla każdej organizacji pozarządowej.

Status organizacji pożytku publicznego daje podmiotom możliwość pozyskania dodatkowych środków finansowych bezpośrednich i pośrednich w postaci:

- darowizny oraz odpisu 1% podatku dochodowego na rzecz organizacji pożytku publicznego,

a także:

- zwolnienia od podatku dochodowego od osób prawnych,
- podatku od nieruchomości,
- podatku od czynności cywilnoprawnych,
- opłaty skarbowej,
- opłat sądowych.

Na uwagę zasługuje fakt, że wpływy finansowe organizacji zwiększyły się przede wszystkim dzięki przywilejowi odpisu 1% podatku dochodowego, z którego skorzystały wszystkie badane organizacje. Tylko około 35% ankietowanych stwierdziło, że dzięki statusowi organizacji pożytku publicznego pozyskało środki finansowe z innych źródeł. Warto zauważyć, że największy odsetek organizacji wiąże ze statusem pożytku publicznego wzrost wpływów finansowych organizacji o około 10%, natomiast dla około 9% organizacji wzrost ten przekroczył 50% dotychczasowych wpływów. Stosunkowo duży odsetek respondentów wykazał, że stan finansowy reprezentowanych przez nich podmiotów pozostał bez zmian.

W trakcie prowadzonego badania podkreślano, że idea pożytku publicznego jest dobra, pozytywna, lecz występują lub mogą występować tutaj pewne nieprawidłowości, głównie w postaci dużego zbiurokratyzowania. Ponadto stwierdzano, że z posiadaniem statusu organizacji pożytku publicznego wiążą się wyższe koszty utrzymania organizacji. Wynika to z konieczności zatrudnienia dodatkowych osób w administracji, na przykład w księgowości, czy powołania organu kontrolnego, co w przypadku małych podmiotów (niekiedy jednoosobowych) jest trudne do zrealizowania. Zauważano, że przekazywanie 1% podatku jest skomplikowane i może się wiązać z ryzykiem dla darczyńcy w sytuacji popełnienia jakiegoś błędu formalnego przy wypełnianiu podatkowej deklaracji rocznej. Najprostszym rozwiązaniem, według przedstawicieli podmiotów, byłoby wskazanie przez podatnika organizacji, którą chciałby wspomóc kwotą odpisaną z podatku dochodowego. Podnoszono również, że powinno się rozróżniać organizacje pożytku publicznego pod względem ich wielkości, ponieważ małe i mniej znane podmioty mają mniejsze szanse, a obowiązki na nie nałożone, które wiążą się z dodatkowymi kosztami, są takie same jak dla dużych, rozpoznawalnych i działających na inną skalę organizacji. Duże podmioty, które dys-

ponują większymi funduszami, stać na administrację, obsługę organów kontroli, a więc posiadany status nie jest dla nich dużym obciążeniem. W świetle obowiązującego ustawodawstwa w przypadku średnich i małych podmiotów status praktycznie – jak stwierdzono – „nie daje nic”, lecz jedynie komplikuje ich działalność. Ponadto przedstawiano pogląd, że należałoby rozważyć podział organizacji o statusie przedmiotowym – wzorem lat przedwojennych – na organizacje działające jako podmioty filantropijne i na stowarzyszenia korporacyjne działające na rzecz własnych członków. Dodatkowo wskazano, że ze statusem łączy się niepewność i niesystematyczność pozyskiwania środków finansowych, gdyż w przypadku ich braku wszelkie zobowiązania muszą być na bieżąco regulowane, co może bardzo utrudnić działalność lub nawet zagrozić bytowi danego podmiotu. Zdaniem przedstawicieli organizacji niemających statusu organizacji pożytku publicznego, status ten może być nadużywany przez organizacje w wyniku nieuzasadnionego zatrudniania (na przykład 15 osób zatrudnionych na pełnym etacie w zarządzie organizacji) bądź traktowania działalności pożytku publicznego jako działalności ubocznej, dodatkowej podmiotu, a pomagającej pozyskać dodatkowe środki. Ponadto zwracano uwagę na trudności w sądowym postępowaniu rejestrowym z uwagi na brak konsekwencji sądu co do wymaganych dokumentów potrzebnych do zarejestrowania statusu organizacji pożytku publicznego. Jednakże analiza wniosków podmiotów o nadanie statusu organizacji pożytku publicznego składanych do Krajowego Rejestru Sądowego nie wykazała dominującego czynnika wpływającego w istotny sposób na czas wpisu do rejestru, chociaż należy zauważyć, że średni czas rozpatrywania wniosków dla całej badanej populacji wynosi 144 dni, najdłuższy natomiast aż 737 dni. Niewątpliwie przewlekłość sądowego postępowania rejestrowego częściowo wynikała z przyczyn leżących po stronie wnioskodawców, a częściowo z powodu braku jednolitej linii orzeczniczej sądów.

Co charakterystyczne, przedstawiciele organizacji pozarządowych wyrazili swoje rozczarowanie ustawą, gdyż wbrew ich oczekiwaniom i zamierzeniom ustawodawcy regulacja ta nie uporządkowała w sposób dostateczny modelu funkcjonowania organizacji filantropijnych. Ponadto regulacje podatkowe – ich zdaniem – łamią konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z powodu braku równości praw, co wiąże się z pozbawieniem niektórych grup osób możliwości przekazania 1% swojego podatku dochodowego takim organizacjom (dotyczy to zwłaszcza emerytów, rencistów oraz podatników opodatkowanych podatkiem liniowym).

Na podstawie przeprowadzonego badania można stworzyć następującą listę nieprawidłowości w funkcjonowaniu „mechanizmu organizacji pożytku publicznego”. Należą do nich:

- zbyt duże biurokratyzowanie rejestracji i funkcjonowania organizacji pożytku publicznego,
- konieczność nadmiernego zatrudnienia,
- znaczne zawyżanie kosztów funkcjonowania organizacji,

- ograniczona możliwość korzystania z przyznanych ustawą przywilejów z powodu uciążliwych czynności formalnych.

Tę krótką listę nieprawidłowości w funkcjonowaniu OPP można porównywać ze zbieżną listą wad i zagrożeń dotyczących organizacji pożytku publicznego funkcjonujących w polskiej rzeczywistości, stworzonej na podstawie przepisów obowiązujących ustaw oraz zawartych w literaturze przedmiotu³.

Na podstawie poglądów zaprezentowanych przez przedstawicieli organizacji sformułowano zalety, wady, szanse i zagrożenia, jakie występują obecnie w działalności organizacji pożytku publicznego, przy wykorzystaniu idei analizy SWOT⁴.

Zalety:

- uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego wpływa na wiarygodność podmiotu,
- wzrasta prestiż organizacji,
- pozyskuje się dodatkowo źródło dochodu w postaci 1-procentowego odpisu od podatku dochodowego.

Wady:

- status organizacji pożytku publicznego nakłada na organizacje obowiązek dodatkowego rozliczania się, z czym wiąże się konieczność zatrudnienia księgowego, co przyniesie dodatkowe koszty,
- konieczność powołania organu kontroli,
- zwiększenie administracji i biurokracji,
- wysokie koszty rejestracji,
- przekazywanie 1-procentowego odpisu od podatku jest skomplikowane i wiąże się z ryzykiem dla darczyńcy w przypadku popełnienia jakiegokolwiek pomyłki,
- tylko organizacje, w których działalność zaangażowane są osoby medialne, w sposób znaczący korzystają z przywilejów związanych z przedmiotowym statusem, w przypadku zaś małych podmiotów profity te są niewielkie,
- przywileje związane ze statusem (zwolnienie z podatku dochodowego, od nieruchomości, zwolnienie od opłat od czynności cywilnoprawnych, zwolnienie od opłat skarbowych) wiążą się z uciążliwymi czynnościami formalnymi,

³ Por. interesujące wyniki innej analizy wykorzystującej idee SWOT w odniesieniu do organizacji pożytku publicznego zaprezentowane przez: M. Rymszę, A. Hryniewską i P. Derwicha, *Zasada pomocniczości państwa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, s. 178, <http://www.isp.org.pl/kompas/files/zasada-pomocniczości>. Por. też *Program Operacyjny Społeczeństwo Obywatelskie, Narodowy Plan Rozwoju 2007–2013*, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005, s. 29–31, www.funduszeuropejskie.gov.pl/informator/npr2/po/spoleczenstwo.pdf, który to program również dokonuje swoistej analizy SWOT trzeciego sektora.

⁴ *Leksykon zarządzania*, Difin, Warszawa 2004, s. 31–33.

- brak konsekwencji w działalności sądu co do wymaganych dokumentów potrzebnych do zarejestrowania statusu,
- nadmierna, niepotrzebna biurokracja w postępowaniu rejestrowym.

Szanse:

- działalność organizacji pożytku publicznego może wpłynąć na aktywizację społeczności lokalnych wokół działań podmiotu,
- możliwość zwiększenia potencjału organizacji pożytku publicznego, zatrudnienia osób oraz pozyskania środków trudnych do otrzymania przez samorządy i osoby prywatne.

Zagrożenia:

- ze statusem organizacji pożytku publicznego wiąże się niepewność pozyskiwania środków,
- otrzymywanie darowizn skutkuje dodatkową kontrolą państwową,
- występowanie nadużyć w postaci na przykład nadmiernego zatrudnienia.

Z powyższego zestawienia wynika, że lista zalet i szans organizacji pożytku publicznego, funkcjonujących w warunkach stworzonych na podstawie przepisów obowiązujących ustaw, jest nieduża w porównaniu z listą wad i zagrożeń⁵.

Analizując zalety, wady, szanse i zagrożenia dotyczące statusu organizacji pożytku publicznego, należy stwierdzić, że ustawodawca stworzył warunki zachęcające do ubiegania się o ten status. Mając to na uwadze, jeszcze przed uchwaleniem ustawy⁶ aż 64% podmiotów pozarządowych deklarowało chęć pozyskania statusu organizacji pożytku publicznego. W rzeczywistości status ten otrzymało około 8% organizacji.

W tym miejscu warto zadać pytanie, dlaczego po kilku latach funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie tak wielu praktyków ciągle wskazuje wady i zagrożenia związane z faktem pozyskania statusu organizacji pożytku publicznego, a tak nieliczni przedstawiciele badanych podmiotów zauważają zalety i szanse. Wiąże się to zapewne ze zwiększonymi wymaganiami w zakresie zarządzania taką organizacją oraz profesjonalizacją działań, co skutkuje nie tylko pewnymi szansami, lecz także zagrożeniami. Z jednej bowiem strony organizacje muszą spełniać odpowiednie standardy i wymagania, a z drugiej ich najbardziej charakterystyczną cechą jest samodzielność, spontaniczność czy innowacyjność. Tak więc profesjonalizacja, która wymaga ujednolicenia, jest zaprzeczeniem wyżej wymienionych pozytywnych cech organizacji. Może ona prowadzić do swoistej „izomorfizacji”⁷.

Klasyczną i często wymienianą słabością organizacji pożytku publicznego, wynikającą z przeprowadzonych badań oraz przedstawianą przez niektórych

⁵ Zob. przypis 3.

⁶ Zob. badania przeprowadzone przez Stowarzyszenie Klon Jawor; por. J. Dąbrowska, M. Gumkowska, J. Wygnański, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2002*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2002.

⁷ Tamże, s. 349; por. też *Program Operacyjny...*, dz. cyt., w którym używa się pojęcia „izomorfizacja” w kontekście ztracania się cech odrębności sektora.

autorów⁸, są ograniczone zasoby organizacji, z czym wiąże się ograniczony zasięg działania. Szczególnie w niekorzystnej sytuacji są pod tym względem małe organizacje, które nie mogą sobie pozwolić na reklamę ani nie mają wsparcia osób medialnych, w rezultacie więc nie są tak rozpoznawalne, jak na przykład Fundacja „Mimo wszystko”, Fundacja Polsat czy też Fundacja im. Stefana Batorego.

Na rozwój dialogu obywatelskiego i zapobieganiu licznym problemom miała wpłynąć Rada Działalności Pożytku Publicznego – organ skupiający przedstawicieli administracji rządowej, samorządowej i instytucji obywatelskich. Kompetencje Rady – chociaż ograniczone – przewidują możliwość oddziaływania na ustawodawstwo z zakresu polityki społecznej⁹. Okazją do tego może być będący w trakcie uzgodnień międzyresortowych projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i innych ustaw z dnia 3 października 2006 roku¹⁰, który częściowo przewiduje wypełnienie zgłoszonych wniosków. Analizując projekt ustawy przewidującej zmiany dotyczące sfery pożytku publicznego, trzeba zauważyć, że w dalszym ciągu jest on wewnętrznie niespójny i wymaga dopracowania, zwłaszcza w zakresie rodzajów działalności przez podmioty o statusie organizacji pożytku publicznego¹¹.

Przewidywane zmiany w ustawie o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i innych ustaw oraz ostatnia zmiana wprowadzona do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych częściowo uwzględniają wynikające z badań postulaty, do których można zaliczyć:

- podział organizacji pożytku publicznego na tzw. małe i duże (na przykład w zależności od obrotu finansowego),
- dostateczne uporządkowanie modelu funkcjonowania organizacji pozarządowych, czego nie uczyniła wystarczająco aktualnie obowiązująca ustawa.

⁸ Por. J. Dąbrowska, M. Gumkowska, J. Wygnański, dz. cyt., s. 350.

⁹ Por. J. Sroka, R. Herbut, P. Sula, *Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, ISP, Warszawa 2004.

¹⁰ Projekt z dnia 3 października 2006 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw – projekt w uzgodnieniach międzyresortowych, <http://www.mps.gov.pl/bip/download/ustawapozYTEK.pdf>.

¹¹ Projekt ustawy z dnia 3 października 2005 roku przewiduje wypełnienie zgłoszonych postulatów w zakresie realizacji zadań administracji państwowej bez konieczności organizowania przetargów poniżej kwoty 10 tysięcy złotych oraz ściślejszej współpracy organów administracji z organizacjami pozarządowymi. Projekt również ściślej precyzuje pojęcie organizacji pozarządowej, wyłączając wprost z katalogu podmiotów mogących ubiegać się o przyznanie statusu organizacji pożytku publicznego spółkom prawa handlowego oraz uczelniom niepublicznym. Ponadto rozszerzony został katalog pól działalności wchodzących w sferę zadań publicznych. Również w zmianach do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadzono zmianę obowiązującą od 1 stycznia 2007 roku, którą to Naczelnik Urzędu Skarbowego będzie przekazywał 1% podatku dochodowego podatnika na rzecz organizacji pożytku publicznego wskazanej przez podatnika.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw¹² przewiduje wprowadzenie między innymi następujących zmian:

- doprecyzowanie pojęcia organizacji pozarządowej. Projekt nie uznaje za organizacje pozarządowe spółek prawa handlowego oraz uczelni niepublicznych,
- rozszerzenie katalogu sfery zadań publicznych,
- uściślenie i rozszerzenie pojęcia działalności odpłatnej pożytku publicznego,
- zwiększenie wymagań wobec organizacji pożytku publicznego poprzez na przykład zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, prowadzenie działalności w interesie społecznym przez co najmniej trzy lata, wprowadzenie odpowiedzialności cywilnoprawnej dla członków organów podmiotu, wprowadzenie sankcji za niedopełnianie wymogów ustawowych,
- zobowiązanie organizacji pożytku publicznego do publikacji sprawozdań merytorycznych i finansowych po ich zatwierdzeniu na stronie internetowej ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego,
- możliwość zlecania organizacjom pożytku publicznego przez administrację rządową i samorządową zadań publicznych o szczególnym charakterze bez przetargu, jeśli wysokość przekazanych środków publicznych nie przekroczyłaby 10 tysięcy złotych,
- nałożenie obowiązku rozliczenia się z wykorzystania 1% podatku i złożenie sprawozdania na stronie internetowej ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego,
- ograniczenie wysokości kwot przeznaczanych na wynagrodzenia, pochodzących ze środków lub ofiarności publicznej.

Przedstawiony projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw w swoim założeniu uwzględnia słuszne zmiany wynikłe z trzechletnich doświadczeń funkcjonowania ustawy, niemniej jednak zawiera wiele nieprecyzyjnych sformułowań oraz nieścisłości.

Wnioski:

1. Organizacje, które spełniają wymogi ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, często nie mają statusu organizacji pożytku publicznego, gdyż wiążą to z nadmiernym biurokratyzmem, zwiększeniem kosztów i małymi korzyściami.
2. Niektóre organizacje są zmuszone do uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego ze względu na wymogi swoich donatorów, którzy uzależniają dalszą lub nową współpracę z podmiotem od uzyskania przez organizację statusu organizacji pożytku publicznego.

¹² Projekt z dnia 3 października 2006 roku. Projekt ten aktualnie znajduje się na etapie uzgodnień międzyresortowych, [w:] <http://www.mps.gov.pl/bip/index.php?idkat=641>.

3. Na 1-procentowym odpisie od podatku dochodowego zyskują przede wszystkim duże organizacje, które mogą sobie pozwolić na reklamę bądź wspierają je osoby medialne. Mniejsze organizacje otrzymują to 1-procentowe dofinansowanie od osób bezpośrednio związanych lub zaprzyjaźnionych z organizacją.
4. Brak jednolitej linii orzecznictwa sądu w przedmiocie wpisów informacji o uzyskaniu statusu organizacji pożytku publicznego przez podmiot powoduje przewlekłość postępowania i dodatkowe utrudnienia dla organizacji.
5. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie traktuje jednakowo wszystkie podmioty bez względu na formę ich funkcjonowania, wielkość, specyfikę i zakres działania. W praktyce uniemożliwia to niektórym organizacjom korzystanie z należnych, lecz niewykorzystanych przywilejów.

Literatura

- Dąbrowska J., Gumkowska M., Wygnański J., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych, raport z badania 2002*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2002.
- Głogosz D., Strzemińska H., *Współpraca pozarządowych organizacji non-profit z administracją publiczną*, Difin, Warszawa 1999.
- Leksykon zarządzania*, Difin, Warszawa 2004.
- Kurlito M., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i jej skutki dla samorządów i organizacji pozarządowych w województwie małopolskim* [w:] *Współpraca organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego w województwie małopolskim*, Wydawnictwo Województwa Małopolskiego, Kraków 2006, s. 62–76.
- Leś E., Nałęcz S., Wygnański J., Toepler S., Salamon L., *Sektor non-profit w Polsce. Szkic do portretu*, The Johns Hopkins University, Warszawa 2000.
- Program Operacyjny Społeczeństwo Obywatelskie, Narodowy Plan Rozwoju 2007–2013*, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005.
- Rymsza M., Hryniewska A., Derwich P., *Zasada pomocniczości państwa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, s. 178, <http://www.isp.org.pl/kompas/files/zasada-pomocniczości>.
- Rymsza M., Zimmer A., *Embeddedness of Nonprofit Organizations* [w:] A. Zimmer, E. Priller, *Future of Civil Society*, Vs Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004.
- Sroka J., Herbut R., Sula R., *Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, ISP, Warszawa 2004.